

Hoàn thiện thể chế và quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng

NGUYỄN VĂN VINH*
PHẠM THỊ HÀ**

Đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam đến nay đã đạt được nhiều thành tựu, góp phần quan trọng vào việc duy trì, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và thực hiện các mục tiêu tăng trưởng, cải thiện đời sống nhân dân. Tuy nhiên, cũng cần phải làm rõ những bất cập từ việc xây dựng chính sách, quy hoạch đến thực hiện đầu tư để tiếp tục phát huy khâu đột phá chiến lược này trong phát triển đất nước.

TỪ NHỮNG BẤT CẬP VỀ THỂ CHẾ

Thể chế phát triển kết cấu hạ tầng được hiểu là hệ thống những quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh các chủ thể tham gia vào quá trình phát triển kết cấu hạ tầng, cũng như điều chỉnh toàn bộ các hoạt động liên quan đến phát triển kết cấu hạ tầng, như: quy hoạch, đầu tư, xây dựng, quản lý và khai thác sử dụng hệ thống kết cấu hạ tầng. Hay nói cách khác, thể chế phát triển kết cấu hạ tầng là toàn bộ các cơ chế, chính sách, các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động phát triển kết cấu hạ tầng (bao gồm: đầu tư, xây dựng, quản lý, vận hành và sử dụng) và hành vi của các chủ thể tham gia vào quá trình phát triển kết cấu hạ tầng.

Vai trò của thể chế đối với sự phát triển kết cấu hạ tầng là định hướng, hướng dẫn, tạo khung khổ cho các hoạt động phát triển kết cấu hạ tầng. Thể chế phát triển kết cấu hạ tầng ở Việt Nam hiện nay còn nhiều bất cập, chưa theo kịp yêu cầu và xu thế phát triển kết cấu hạ tầng trong nước và thế giới, thể hiện ở những điểm sau:

Một là, chưa xác định rõ các chủ thể và vai trò của các chủ thể tham gia vào quá trình phát triển kết cấu hạ tầng, chưa tạo lập được thị trường đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Cụ thể:

- Các quy định pháp lý (hay nói cách khác: thể chế, cơ chế chính sách) chưa xác định rõ các chủ thể tham gia vào phát triển kết cấu hạ tầng. Do đó, chưa làm rõ vai trò, vị trí cũng như địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia vào quá trình phát triển kết cấu hạ tầng. Đặc biệt là, vai trò của Nhà nước còn chưa được làm rõ.

- Cho đến nay, việc đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng vẫn dựa vào ngân sách là chủ yếu, phần lớn các dịch vụ hạ tầng vẫn do khu vực nhà nước cung cấp. Chưa có cơ chế, chính sách tạo thị trường và môi trường đủ

sức hấp dẫn thu hút các nhà đầu tư ngoài khu vực nhà nước (bao gồm cả trong và ngoài nước) vào lĩnh vực này. Thời gian qua, mặc dù đã thu hút được một số lượng vốn đầu tư của khu vực tư nhân vào phát triển kết cấu hạ tầng (nhất là trong sản xuất điện, giao thông), song số lượng dự án cũng như quy mô vốn của khu vực này vẫn còn rất hạn chế. Nói cách khác, thị trường phát triển kết cấu hạ tầng chưa được phát triển đầy đủ, chưa có tính cạnh tranh, minh bạch để các nhà đầu tư tham gia.

Hai là, chưa tạo lập được khung khổ pháp lý đầy đủ cho sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển kết cấu hạ tầng, cũng như quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng.

Đầu tư của khu vực tư nhân vào các công trình kết cấu hạ tầng hiện nay được điều chỉnh bởi Nghị định số 108/2009/NĐ-CP, ngày 27/11/2009 về đầu tư theo hình thức hợp đồng BOT, hợp đồng BTO, hợp đồng BT và Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg, ngày 9/11/2010 về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công - tư (PPP). Các văn bản này đã bước đầu tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc huy động nguồn lực của khu vực tư nhân tham gia đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng, đặc biệt là trong các lĩnh vực giao thông, điện, cấp nước và một số công trình kết cấu hạ tầng xã hội khác. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai các văn bản này đã bộc lộ một số hạn chế cơ bản.

Nghị định số 108 chưa quy định các

* Phó Viện trưởng, ** Nghiên cứu viên, Viện Chiến lược Phát triển | Email: vinhnv_dsi@yahoo.com



công cụ cần thiết nhằm bảo đảm thực hiện có hiệu quả thủ tục xây dựng, không công bố dự án và lựa chọn nhà đầu tư dẫn đến hầu hết các dự án đều được chỉ định cho chính nhà đầu tư đề xuất dự án thực hiện, thiếu cạnh tranh, minh bạch; các quy định về lập báo cáo nghiên cứu khả thi, hợp đồng dự án, cơ chế tài chính, huy động vốn đầu tư thực hiện dự án còn thiếu rõ ràng và chưa thật sự phù hợp với thông lệ quốc tế...

Quyết định số 71 chưa quy định cụ thể các mô hình hợp đồng dự án PPP, tiêu chí lựa chọn dự án, cơ chế lựa chọn nhà đầu tư, thủ tục triển khai dự án... Một số quy định của Quyết định số 71 không phù hợp với Nghị định số 108, gây nghi ngại cho nhà đầu tư, cũng như các nhà tài trợ về tính khả thi và tính thống nhất trong chính sách thu hút đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng tại Việt Nam.

Ba là, hệ thống cơ chế, chính sách phát triển và quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng còn chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ, chồng chéo, vừa thừa lại vừa thiếu.

Việc lập và thực hiện quy hoạch các ngành thuộc lĩnh vực kết cấu hạ tầng được điều chỉnh tại nhiều luật khác nhau, như: Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch đô thị và các văn bản dưới luật khác, như: Nghị định 92/2006/NĐ-CP, ngày 07/09/2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực và các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành các luật ở trên. Các luật này đều quy định khá cụ thể những nội dung cần có của bản quy hoạch hay trình tự, thủ tục thực hiện một dự án đầu tư, nhưng lại không nói rõ quy hoạch nào làm trước và quy hoạch nào làm sau, quy hoạch nào mới là quy hoạch gốc làm cơ sở cho các quy hoạch còn lại. Do đó, khi có sự mâu thuẫn, không thống nhất giữa các quy hoạch, thì không có cơ sở pháp lý để giải quyết.

Quy định về trình tự, thủ tục lập và thực hiện quy hoạch, cũng như thực hiện đầu tư các dự án phát triển hạ tầng chưa có cơ chế đảm bảo sự tham gia của doanh nghiệp, của cộng đồng, dân cư và các tổ chức xã hội. Đồng thời, chưa có cơ chế đảm bảo sự liên kết giữa các ngành, các địa phương trong quá trình quy hoạch và thực hiện quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng...

...ĐẾN NHỮNG HẠN CHẾ TRONG THỰC TIỄN

Những bất cập về thể chế như trên đã dẫn đến một số hạn chế trong phát triển và quy hoạch phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng, như sau:

(i) *Quy hoạch khó thực hiện do không huy động đủ nguồn lực.* Vì chưa tạo lập cơ chế thị trường đầy đủ cho phát triển kết cấu hạ tầng, chưa huy động được nhiều sự tham gia của khu vực tư nhân, nên nhiều quy hoạch các ngành, lĩnh vực kết cấu hạ tầng có mục tiêu đề ra quá cao, không thể thực hiện được.

Theo tính toán của Đề án Phát triển đồng bộ kết cấu hạ tầng giai đoạn 2011-2020, tổng nhu cầu vốn đầu tư theo các dự án được quy hoạch của các ngành, lĩnh vực kết cấu hạ tầng cả giai đoạn 2011-2020 khoảng 5.900-6.100 nghìn tỷ đồng (theo giá so sánh năm 2010), tương đương 295-305 tỷ USD; nếu tính theo giá thực tế khoảng 9.500-9.700 nghìn tỷ đồng, tương đương 385-395 tỷ USD. Lượng vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng như vậy là rất lớn, trong khi dự báo tổng vốn có khả năng huy động cho phát triển kết cấu hạ tầng cả giai đoạn 2011-2020 chỉ đạt khoảng 5.300-5.350 nghìn tỷ đồng (tương đương khoảng 210-215 tỷ USD) theo phương án tăng trưởng được xác định trong Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020, chỉ đáp ứng khoảng trên 50% nhu cầu đầu tư phát triển theo quy hoạch.

(ii) *Quy hoạch bất hợp lý, hiệu quả của các phương án phát triển không cao và chưa phù hợp với nhu cầu xã hội.* Do trong quy trình lập quy hoạch, cũng như các kế hoạch phát triển kết cấu hạ tầng không có quy định rõ ràng về việc tham vấn ý kiến của các bên liên quan (các đối tượng trực tiếp và gián tiếp sử dụng công trình kết cấu hạ tầng), các chuyên gia am hiểu thuộc các lĩnh vực chuyên ngành..., nên nhiều khi chưa nắm bắt được nhu cầu của xã hội.

(iii) *Việc thực hiện đầu tư các dự án theo quy hoạch hiện có rất không đồng bộ, gây lãng phí.* Trước hết, do không thống nhất trong các chính sách quản lý về quy hoạch, đầu tư và quản lý, nên có nhiều dự án đầu tư đáp ứng được yêu cầu quy định tại văn bản nào đó, nhưng lại không phù hợp với quy định tại văn bản khác, dẫn đến khó khăn trong quá trình thực hiện, thậm chí không thực hiện được.

Tiếp theo, đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng thiếu đồng bộ, chia cắt theo lãnh thổ hành chính, theo ngành, lĩnh vực..., nên rất dễ chồng chéo chức năng, gây lãng phí và giảm hiệu quả sử dụng vốn đầu tư. Các cảng biển trong cụm cảng Cái Mép - Thị Vải (Bà Rịa - Vũng Tàu) là một ví dụ. Nhiều cảng biển tại đây được xây dựng, nhưng chưa có đường giao thông kết nối làm giảm hiệu quả khai thác sử dụng cảng. Đầu tư xây dựng giao thông đường bộ là một ví dụ khác. Trên cùng một tuyến giao thông kết nối giữa các tỉnh/thành phố, song trên địa bàn các địa phương khác nhau lại có tiêu chuẩn đầu tư, lộ trình đầu tư xây dựng khác nhau. Vì thế, không có sự gắn kết, gây tắc nghẽn cục bộ, giảm hiệu quả khai thác sử dụng.

(iv) Quy hoạch chồng chéo hoặc thiếu thống nhất gây khó khăn cho quá trình thực hiện, nhưng lại chậm được điều chỉnh. Nguyên nhân là do, quy định về trình tự, thủ tục phức tạp làm chậm tiến độ triển khai thực hiện dự án. Hiện nay, vẫn có sự trùng lặp giữa quy hoạch các ngành, lĩnh vực kết cấu hạ tầng với quy hoạch chung xây dựng ở cả cấp vùng và địa phương. Ngoài ra, quy hoạch sử dụng đất cũng có mối liên hệ mật thiết với quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng, nhưng nhiều khi lại không thống nhất với nhau. Theo kinh nghiệm của các nước phát triển trên thế giới, như: Nhật Bản, Hàn Quốc, yếu tố quan trọng dẫn đến sự thành công trong phát triển kết cấu hạ tầng là phải tạo ra sự thống nhất giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch kết cấu hạ tầng. Thế nhưng, ở Việt Nam, hai hệ thống quy hoạch này nhiều khi không những không có sự thống nhất, mà còn mâu thuẫn nhau, dẫn đến nhiều quy hoạch hạ tầng không thực hiện được do không có quỹ đất để xây dựng.

ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG

Đổi mới, hoàn thiện thể chế vừa là mục đích, vừa là biện pháp để đảm bảo phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng theo hướng đồng bộ, hiện đại. Vì vậy, thể chế phát triển kết cấu hạ tầng Việt Nam trong thời gian tới cần được hoàn thiện theo hướng:

Thứ nhất, xác định lại vị trí, vai trò của các khu vực thể chế, đặc biệt là vị trí, vai trò và chức năng của Nhà nước trong đầu tư, quản lý phát triển kết cấu hạ tầng. Nhà nước cần chuyển vai trò từ tham gia đầu tư trực tiếp sang duy trì một môi trường đầu tư hấp dẫn, ổn định với hệ thống luật pháp đầy đủ điều chỉnh các quan hệ đầu tư theo các hình thức: PPP, BT, BOT... Nhà nước chỉ tập trung vào công tác quản lý, giám sát quá trình phát triển và trực tiếp đầu tư vào các công trình khó huy động các nguồn lực xã hội.

Thứ hai, hình thành thị trường đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Coi các công trình kết cấu hạ tầng như là một sản phẩm hàng hóa đặc biệt, từ đó nghiên cứu, xây dựng khung khổ pháp lý cho việc hình thành thị trường đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng trên nguyên tắc đảm

bảo lợi ích của quốc gia; gắn lợi ích của Nhà nước với lợi ích của các lực lượng tham gia thực hiện, đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Đồng thời, đổi mới mô hình khai thác, vận hành các dịch vụ hạ tầng gắn liền với các công trình kết cấu hạ tầng, đẩy nhanh quá trình cung cấp dịch vụ kết cấu hạ tầng trên cơ sở hoàn vốn, vận hành theo cơ chế thị trường.

Thứ ba, thực hiện đa dạng hóa trong huy động tham gia phát triển kết cấu hạ tầng của các lực lượng xã hội, các thành phần kinh tế, đặc biệt là khu vực tư. Xây dựng khung pháp lý chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và tư nhân trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng; sửa đổi, bổ sung các quy định về chính sách hỗ trợ tài chính, thuế, phí, lệ phí, nhượng quyền... để tăng tính thương mại và đảm bảo lợi ích thỏa đáng của nhà đầu tư.

Thứ tư, xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng, giữa các địa phương trong xây dựng và thực hiện quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng theo nguyên tắc một Nhà nước, một quốc gia thống nhất.

Thứ năm, rà soát, hoàn thiện các tiêu chuẩn, quy chuẩn về quy hoạch và đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng theo hướng phù hợp với thông lệ quốc tế và tăng cường sự kết nối giữa hạ tầng trong nước và hạ tầng trong các liên kết khu vực và quốc tế. Bên cạnh đó, cần có cơ chế giám sát, đánh giá để đảm bảo các quy hoạch được thực hiện theo đúng tiêu chuẩn, quy chuẩn đã ban hành.

Thứ sáu, xây dựng khung khổ pháp lý thống nhất cho việc quản lý hệ thống kết cấu hạ tầng từ các khâu xây dựng thể chế, chính sách, quy hoạch và thực hiện quy hoạch phát triển với sự tham gia của các khu vực thể chế trên nguyên tắc thị trường. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Bá Ân và các cộng sự (2012). *Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước giai đoạn 2011-2020*, Nxb Chính trị quốc gia
2. Đặng Hùng Võ (2013). Thống nhất thể chế về quy hoạch: Vấn đề cấp thiết cần làm ngay, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 9/2013
3. Nguyễn Văn Vịnh (2011). Phát triển kết cấu hạ tầng từ quy hoạch đến đầu tư, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 16/2011
4. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (2010). *Đổi mới hệ thống thể chế nhà nước về kinh tế*, Thông tin chuyên đề số 4/2010
5. Colin Kirkpatrick and David Parker (2014). *Infrastructure Regulation: Models for Developing Asia*, ADB I institute Research Paper Series No. 60, 2004